
Le laissez-passer pour les couples franco-étrangers. Quelle réalité du droit au respect de la vie privée et familiale en période d'état d'urgence sanitaire ?

Aurèle Pawlotsky



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/11676>

DOI: 10.4000/revdh.11676

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Aurèle Pawlotsky, "Le laissez-passer pour les couples franco-étrangers. Quelle réalité du droit au respect de la vie privée et familiale en période d'état d'urgence sanitaire ?", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 15 March 2021, connection on 17 March 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/11676> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.11676>

This text was automatically generated on 17 March 2021.

Tous droits réservés

Le laissez-passer pour les couples franco-étrangers. Quelle réalité du droit au respect de la vie privée et familiale en période d'état d'urgence sanitaire ?

Aurèle Pawlotsky

- 1 Les mesures gouvernementales destinées à enrayer la propagation du Covid-19 depuis mars 2020 ont abouti *de facto* à la séparation de nombreux couples franco-étrangers sans statut juridique particulier du fait de la fermeture des frontières. Après plusieurs mois d'attente, des citoyens français concernés par cette situation se sont regroupés au sein du mouvement en ligne « Love is Not Tourism » pour réclamer la possibilité de faire venir leurs partenaires étrangers sur le sol français¹. Pour répondre à cette forte mobilisation et éviter toute atteinte au droit à la vie privée et familiale de ces couples, le gouvernement a décidé de mettre en place en août 2020 un dispositif² permettant la délivrance de laissez-passer aux partenaires étrangers de citoyens français, non mariés et non pacsés³. Du fait d'importants dysfonctionnements, dès septembre 2020, la procédure a été modifiée pour donner lieu à sa dernière version⁴. Le 4 février 2021, le gouvernement a cependant annoncé par le biais du compte Twitter *France Diplomatie* la suspension temporaire du dispositif⁵. Les bénéficiaires potentiels sont donc pour l'instant dans l'incertitude totale de pouvoir ou non accéder à cette procédure dans les prochains mois.
- 2 L'octroi d'un laissez-passer, défini comme un « titre de voyage individuel délivré pour un seul voyage et une durée maximale de trente jours à compter de la date de son établissement »⁶, devait permettre aux intéressés de déroger aux interdictions d'entrée sur le territoire français pendant la pandémie. Plusieurs mois après la création de cette procédure, de nombreux couples franco-étrangers restent pourtant toujours séparés, souvent sans perspective de se retrouver. Ce constat conduit à s'interroger sur les

conditions de création et de mise en œuvre de cette mesure gouvernementale à laquelle ont été confrontés les couples binationaux ces derniers mois.

- 3 Si les conditions restrictives de mise en œuvre du dispositif semblent *a priori* justifiées par le risque sanitaire, elles nous semblent en réalité inspirées par des considérations classiques de contrôle des frontières (I). En outre, ces conditions sont de nature à compromettre les droits et libertés des couples binationaux (II).

I. Un dispositif restrictif, symptomatique de la politique française de contrôle des frontières

- 4 Lors de sa création, la procédure de délivrance de laissez-passer à destination des couples franco-étrangers était présentée par le gouvernement comme un moyen de répondre « à une détresse (...) morale, bien compréhensible, de la part de personnes qui ont été privées de véritables relations avec leur partenaire »⁷. Pourtant, les critères fixés pour sa mise en œuvre se sont révélés être extrêmement restrictifs, excluant un grand nombre de couples séparés par les conséquences de l'épidémie. Pour bénéficier de ces laissez-passer, les couples concernés doivent en effet disposer de suffisamment d'éléments matériels pour prouver qu'ils sont engagés dans une relation ayant débuté plus de six mois avant le déclenchement de la pandémie. Par ailleurs, ils doivent démontrer qu'ils se sont retrouvés une fois au moins sur le territoire français.
- 5 Ces conditions n'ont cependant rien d'étonnant. Elles s'inscrivent en effet dans la continuité d'une politique très hostile aux couples franco-étrangers mise en œuvre depuis plusieurs années. En 2008 déjà, Danièle Lochak et Carine Fouteau insistaient sur les difficultés rencontrées par ces couples pour s'établir sereinement en France⁸. En raison d'une généralisation des soupçons de fraude – mariage blanc ou mariage gris –, l'immigration pour motif familial a souvent été considérée comme « immigration subie »⁹. La mise en œuvre de critères restrictifs semble ainsi témoigner de cette obsession de l'administration pour le risque d'immigration irrégulière¹⁰. Le dispositif adopté démontre également l'existence d'une véritable crise de confiance de l'État envers les déclarations de ses administrés, sommés de constituer des dossiers extrêmement lourds pour prouver la réalité de leur relation.
- 6 Ainsi, pour obtenir son laissez-passer, l'étranger engagé dans une relation avec un ressortissant français qui remplit les conditions précédemment citées doit déposer un dossier auprès des autorités consulaires françaises du pays dans lequel il se trouve. La demande est ensuite envoyée au Centre interministériel de crise (CIC), chargé de prendre la décision de délivrance ou de refus. Cette cellule de crise, placée sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, avait initialement été créée pour permettre un dialogue rapide entre différents ministères en période d'attentats¹¹. Le Ministre de l'Intérieur avait d'ailleurs dans un premier temps refusé d'y avoir recours dans le cadre de l'épidémie de Covid-19, considérant que le Ministère de la Santé disposait de suffisamment de ressources pour gérer la crise sanitaire¹². Il est toutefois revenu sur cette décision quelques semaines plus tard¹³.
- 7 Alors que l'octroi de laissez-passer relève traditionnellement de la compétence des chefs de poste consulaires¹⁴, dans la procédure *ad hoc* à la crise sanitaire le pouvoir de décision relève du Ministère de l'Intérieur. Une telle exception au droit commun démontre une fois de plus la prégnance de considérations relatives au « risque

migratoire » dans la mise en œuvre de ce dispositif. Le Ministère de l'Intérieur centralise en effet les décisions concernant l'entrée sur le territoire français pour répondre à sa volonté de contrôle strict des frontières. Elle pourrait également s'interpréter comme une défiance du gouvernement à l'égard des autorités consulaires, dépossédées de leur capacité à délivrer seules ces laissez-passer.

- 8 Il ressort de ces observations que le dispositif des laissez-passer, destiné à permettre, en période de pandémie mondiale, à des couples séparés de se retrouver, a été fortement influencé dans ses modalités pratiques par des considérations moins liées à la crise sanitaire qu'à des enjeux de politique migratoire. Reste à savoir si la mise en œuvre de cette procédure est conforme aux droits et libertés des couples franco-étrangers concernés par cette situation.

II. Des atteintes aux droits et libertés des couples franco-étrangers dans la mise en œuvre du dispositif

- 9 Le but de ce laissez-passer est d'éviter une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale¹⁵ des couples franco-étrangers. Soulignons toutefois que sont exclus de cette procédure les couples formés depuis moins de six mois avant le début de l'épidémie comme ceux qui n'ont jamais eu l'occasion de se retrouver sur le territoire français. Relevons ensuite que, malgré la centralisation de la procédure au sein du Ministère de l'intérieur, des disparités de mise en œuvre sont constatées entre les pays en fonction de la pratique des autorités consulaires. Ces différences sont révélées par les nombreuses captures d'écran des réponses des autorités consulaires aux demandes de laissez-passer trouvées sur les réseaux sociaux : tandis que certains consulats appliquent le dispositif et en font même la promotion sur leur site internet¹⁶, dans d'autres États, les demandeurs sont confrontés à une méconnaissance de la procédure par les agents consulaires¹⁷, sans compter les nombreuses requêtes restées sans réponse¹⁸, ou faisant l'objet de réponses négatives stéréotypées et non motivées par des éléments propres au dossier¹⁹.
- 10 Si le principe d'égalité²⁰ ne s'oppose pas à ce que des différences de traitement soient pratiquées par l'administration entre les usagers d'un service public²¹, soit pour répondre à des différences de situation, soit pour des raisons d'intérêt général²², le Conseil d'État a cependant eu l'occasion de préciser qu'une différence de nationalité ne pouvait justifier à elle seule une différence de traitement²³. En tout état de cause, la différence de traitement ne doit pas être manifestement disproportionnée.
- 11 La question est donc de déterminer si les différences de traitement observées concernant la délivrance des laissez-passer peuvent être justifiées par l'existence d'une de ces conditions. L'hypothèse d'une différence de situation à même de justifier la différence de traitement peut déjà être écartée. En effet, les refus de délivrance de laissez-passer ne sont en l'espèce pas fondés sur des différences de situation sanitaire au sein des pays concernés, mais sur des problèmes de fonctionnement internes des autorités consulaires. De même, il semble difficile pour l'administration de démontrer que la différence de traitement tirée du refus de délivrance de laissez-passer est justifiée par la nécessité d'enrayer l'épidémie et proportionnée à ce but d'intérêt général. Ce dispositif ne concerne en effet qu'une partie infime de la population, et des

mesures de prévention peuvent être facilement mises en place pour éviter de nouvelles contaminations (tests PCR avant le départ, quatorzaine à l'arrivée en France, etc.).

- 12 Sur ce point, il est d'ailleurs intéressant d'observer que le Conseil d'État a récemment suspendu par ordonnance la décision du gouvernement d'interrompre la délivrance de visas de regroupement familial aux conjoints et enfants d'étrangers non-européens résidant en France²⁴. Le juge administratif a en effet considéré que la mesure portait une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale normale et à l'intérêt supérieur de l'enfant, et que l'administration n'avait au demeurant pas prouvé qu'elle était justifiée par le risque de propagation du virus. Cette décision est également à mettre en parallèle avec la suspension temporaire par le gouvernement du dispositif, justifiée selon le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, par la lutte contre la diffusion des variants. Dans la continuité de la décision du Conseil d'État du 21 janvier, on pourrait en effet imaginer qu'un recours en annulation et un référé suspension contre cette décision pourraient mener à considérer pour les mêmes raisons que les atteintes portées aux droits et libertés des individus ne sont pas proportionnées à l'objectif avancé de lutte contre les variants.
- 13 Nombre de refus de délivrance de laissez-passer par le Ministère de l'Intérieur et de refus de transmission des demandes par les autorités consulaires paraissent porter une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des couples franco-étrangers qui plus est discutable au regard des exigences du principe d'égalité. Des recours contre ces décisions méritent donc d'être envisagés.
- 14 Les courriers électroniques envoyés par lesquels les autorités consulaires rejettent les demandes de laissez-passer constituent des actes administratifs décisifs faisant grief au sens de l'article L200-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et sont dès lors susceptibles de recours pour excès de pouvoir²⁵. Dans une décision du 6 avril 2001²⁶, le Conseil d'État avait déjà pu préciser que le refus de délivrance d'un laissez-passer constituait non pas un acte de gouvernement mais bien une décision administrative pouvant faire l'objet d'un recours. Aussi, les décisions de rejet – qu'elles soient explicites, sous forme de mails le plus souvent, ou implicites (par le silence gardé pendant deux mois sur la demande de laissez-passer²⁷) –, pourraient-elles être contestées par leurs destinataires dans le cadre de référés ou de recours en excès de pouvoir²⁸ pour obtenir leur suspension, leur annulation ou une injonction²⁹ pour que l'administration fasse droit à leur demande ou procède à un réexamen de cette dernière. Différents moyens semblent envisageables : l'atteinte aux droits et libertés déjà évoquée, mais aussi l'absence de motivation pour une décision entrant dans le champ des articles L211-2 et suivants du CRPA.
- 15 Ces différentes observations conduisent à penser qu'un grand nombre de recours en annulation contre les décisions de rejet des demandes de délivrance de laissez-passer pourraient voir le jour dans les prochains mois. Cela supposerait cependant que les couples franco-étrangers aient survécu à la séparation subie, après plus d'un an de tentatives échouées pour se retrouver.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Pierrick Baudais, « Les galères continuent pour les couples binationaux », *Ouest France*, 23 août 2020.
2. Emmanuelle Souffi, « Les couples binationaux séparés par le Covid vont pouvoir se retrouver », *Le Journal du Dimanche*, 8 août 2020.
3. Les couples mariés ou pacsés relèvent pour leur part de l'attestation de déplacement dérogatoire international.
4. « Premiers laissez-passer imminents pour les couples binationaux séparés par la pandémie », *Le Figaro*, 17 septembre 2020. Les couples mariés, pacsés ou concubins bénéficient, eux, d'un régime plus favorable, bien qu'imparfait, qui leur permet d'entrée en France sur présentation d'un visa. La délivrance de visas varie cependant beaucoup en fonction des pays et mène, là aussi, à des situations inégales.
5. Twitter, *France Diplomatie*, 4 février 2020 : « #LoveIsNotTourism. Pour lutter contre la diffusion des variants, nous sommes contraints de limiter tout déplacement entre la France et l'espace extra européen. Ces mesures concernent également les couples sollicitant un laissez-passer. Ce dispositif doit être temporairement suspendu ».
6. Article 5 du Décret n°2004-1543 du 30 décembre 2004 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire en matière de titres de voyage.
7. « Laissez-passer pour les couples séparés, Entretien de Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'Etat chargé du tourisme, des Français de l'étranger et de la francophonie », *BFM TV*, 10 août 2020.
8. Danièle Lochak, Carine Fouteau, *Immigrés sous contrôle. Les droits des étrangers : un état des lieux*, Editions Le Cavalier Bleu, 2008, 172 p.
9. Danièle Lochak, « Vivre en famille, un droit pour tous ? », *Causes communes*, n°85, juillet 2015.
10. Sur ce point, voir notamment : M'jid El Guerrab et Sira Sylla, *Rapport d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur la politique des visas*, 12 janvier 2021. Pendant les auditions de cette commission, Farida Souiah, post-doctorante à l'université Aix-Marseille, a par exemple rappelé que « plus encore que la prévention du risque sécuritaire, la crainte de l'immigration irrégulière a pris un poids très important dans l'évaluation des demandes de visa ».
11. Jean-Claude Mallet, *Défense et Sécurité nationale. Le livre blanc*, Editions Odile Jacob, juin 2008, p. 192 : « Le ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles (...) assurera, au niveau opérationnel, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire. Ses capacités actuelles seront complétées par la création d'un centre de gestion interministérielle de crise, Place Beauvau, au sein duquel tous les ministères concernés (Économie, Transports, Santé...) devront prendre place ».
12. Solveig Godeluck, « Coronavirus : comment fonctionne la cellule de crise du gouvernement », *Les Echos*, 5 mars 2020.
13. Vincent Jauvert, « Pourquoi la cellule de crise a-t-elle été mise en place si tard ? », *L'Obs*, 22 mars 2020.
14. C'est ce que prévoit l'article 1^{er} du décret n°2004-1543 du 30 décembre 2004, modifié par le décret n°2005-851 du 27 juillet 2005, relatif aux attributions des chefs de poste consulaires en matière de titres de voyage.
15. Le droit à la vie privée et familiale bénéficie pourtant d'une large reconnaissance, tant au niveau international (article 8 ConvEDH) que national (Conseil constitutionnel, 9 novembre 1999, *Loi sur le PACS* (n°99-419 DC), qui fait de ce droit une composante de la liberté individuelle, article 2 DDHC).

16. « Laissez-passer pour les couples binationaux séparés par la crise sanitaire », *Ambassade de France au Royaume-Uni*, 27 octobre 2020.
17. Un appel à témoignages effectué sur les réseaux sociaux a notamment permis d'identifier une forte méconnaissance de la procédure par les services consulaires français au Sénégal.
18. Plusieurs témoignages font état d'absences de réponses notamment dans les services consulaires français en Algérie, en Russie, au Togo et au Ghana. Cela s'explique notamment par un engorgement des services consulaires dû à l'épidémie de Covid-19 et aux nombreuses demandes qui y sont liées.
19. Dans un certain nombre de consulats, les décisions de refus de délivrance des laissez-passer sont systématiquement rédigées comme suit : « Dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, les frontières entre la France et [pays du demandeur] sont actuellement fermées. Votre situation n'entre pas dans le champ des voyages essentiels autorisés à titre dérogatoire. Nous ne sommes pas en mesure de donner suite à votre demande d'entrée sur le territoire français ».
20. Le principe d'égalité a été érigé par le Conseil d'État comme principe général du droit dans sa décision CE 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, n°92004 et comme principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 juillet 1979 *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, n°79-107 DC.
21. CE 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n° 88032.
22. Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Communes de Gennevilliers et de Nanterre*, n°157425.
23. CE 18 janvier 2013 *Association SOS Racisme*, n°328230.
24. Conseil d'État, ord., 21 janvier 2021, n°447878 ; n°447893.
25. Depuis la décision d'assemblée du Conseil d'État du 17 février 1950, *Dame Lamotte*, n°86949, la possibilité de former un recours en excès de pouvoir contre tout acte administratif est un principe général du droit.
26. Conseil d'État, 6 avril 2001, n°213061.
27. Par exception à l'article L231-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), l'article L231-4 du CRPA s'applique.
28. Ces recours doivent par principe être introduits dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ou de sa naissance par refus implicite, délai allongé en cas d'absence de mention des délais et voies de recours contentieux au sein de la décision contestée. Un nombre important de décisions semblent en effet ne pas comporter les délais et voies de recours contentieux, ce qui pourrait amener à l'application de la décision Conseil d'État, ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, n°387763.
29. Le pouvoir d'injonction du juge administratif est consacré par les articles 911-1 et suivants du Code de justice administrative (CJA).
-

ABSTRACTS

La fermeture des frontières décidée pour éviter la propagation du Covid-19 a séparé pour de longues périodes des couples franco-étrangers. Malgré la création d'une procédure de délivrance de laissez-passer, certains d'entre eux sont toujours en attente de la possibilité de se retrouver. Les conditions de création et de mise en œuvre du dispositif permettent d'expliquer leurs difficultés.

AUTHOR

AURÈLE PAWLOTSKY

Elève avocat